

De gemeenteraad: spil van indirecte en directe burgerparticipatie in een hybride lokale democratie?

Tom Verhelst en Koenraad De Ceuninck

Centrum voor Lokale Politiek – Universiteit Gent

Ga er maar aanstaan. In een tijdschrift over participatie pleiten voor de instelling die tegenwoordig bijna geldt als de antipode van dit begrip. We hebben het dan over de gemeenteraad: die stoffige, machteloze en volgens sommigen zelfs nutteloze relikwie uit de vorige eeuw. Als burgercomités immers een gemeentebegroting kunnen opmaken, referenda moeilijke beleidsknopen doorhakken en het College van Burgemeester en Schepenen (samen met een professionele administratie) de gemeente bestuurt, hebben we dan nog wel een gemeenteraad nodig? Ons antwoord is ja. In deze bijdrage reflecteren we over de rol die de gemeenteraad kan spelen als spil van indirecte en directe burgerparticipatie in onze moderne lokale democratie. Maar daarvoor is er werk aan de winkel. Werk voor de raadsleden, de overheid én de burger.

De gemeenteraad als indirecte vorm van participatie: hoeksteen van de lokale democratie?

Politologen, geëngageerde burgers, politici en waarnemers allerhande zijn het er over eens: moderne democratie heeft nood aan sterke betrokkenheid van burgers in het politieke bedrijf. Minder eensgezindheid is er over de vorm die deze betrokkenheid moet aannemen. Vaak wordt rechtstreekse burgerparticipatie in een participatieve, deliberatieve of directe democratie dan afgezet tegenover de klassieke, representatieve variant. In deze variant nemen burgers indirect deel aan het politiek systeem. Via verkiezingen kiezen ze hun afgevaardigden die de gemeente de komende zes jaar in hun naam besturen. De gemeenteraad belichaamt dan het basisprincipe van democratie als zijnde het bestuur *van* het volk, *door* het volk, *voor* het volk. Het representatieve systeem werkt op basis van een *electoral chain of command* (Denters, 2005). De gemeenteraad is via verkiezingen door de bevolking gemachtigd om de behoeften en eisen van burgers continu om te zetten in beleidsbeslissingen, die vervolgens door de uitvoerende politici en de administratie worden uitgevoerd. Raadsleden oefenen in die hoedanigheid drie fundamentele rollen uit: ze vertegenwoordigen de burgers en wat er leeft in de lokale gemeenschap, ze bepalen het gemeentebeleid en ze controleren de uitvoering van dat beleid door het college en de administratie. Ze zijn daartoe in Vlaanderen decretaal ook uitgerust met een aantal instrumenten zoals agenderingsrecht, interpellatierecht, inzagerecht, bezoekrecht aan gemeentelijke instellingen, etc. Doorheen dit traject leggen raadsleden bovendien verantwoording af aan de burgers. Het functioneren van de raad als indirecte vorm van burgerparticipatie wordt bevorderd door het feit dat onze raadsleden *lekenbestuurders* of *amateur-politici* zijn. In tegenstelling tot nationale parlementen bestaat de gemeenteraad niet uit (quasi-)fulltime, professionele politici. Raadsleden zijn idealiter doorsnee burgers die zich vrijwillig (en in hun vrije tijd) wijden aan de publieke zaak en met hun beide voeten in de lokale gemeenschap blijven staan.

Tot zover de theorie. Ook in de praktijk zijn er verschillende redenen om de indirecte vorm van burgerparticipatie via de gemeenteraad te (blijven) ondersteunen. Vooreerst is er een lage drempel om zelf aan de verkiezingen deel te nemen. Het volstaat om 18 jaar te zijn en aan de kiesbaarheidsvoorwaarden te voldoen om te kandideren op een lijst. Politieke partijen doen heel wat inspanningen om die lijsten zo divers mogelijk te maken. Ze houden daarbij rekening met tal van evenwichten, zoals de gelijke verdeling tussen beide geslachten (wat overigens decretaal is opgelegd),

een evenwicht van kandidaten uit verschillende deelgemeenten, professionele achtergronden en leeftijd. Met andere woorden, iedereen heeft een kans om te kandideren op een lijst. Op die manier blijft de drempel om zelf verkozen te worden ook vrij laag, al speelt het aantal behaalde voorkeurstemmen en de plaats op de lijst daarbij uiteraard een doorslaggevende rol.

Verder zien we dat politieke partijen op het niveau van de kandidatenselectie inspanningen leveren om kandidaten te vinden die beschikken over een zekere lokale inplanting. Niet zelden doet het lokale verenigingsleven dienst als vijver waaruit partijen populaire kandidaten trachten te vissen. Het voordeel daarvan is dubbel. Vaak zijn die kandidaten door hun andere engagementen in staat om een behoorlijk aantal voorkeurstemmen te halen, daarnaast zijn het ook mensen die met beide voeten in de lokale maatschappij staan. Ze weten met andere woorden goed wat er leeft binnen hun gemeente, wijk of vereniging. Het zijn dergelijke profielen die onze gemeenteraden nodig hebben. Ze brengen zuurstof in het lokale debat door hun dossierkennis die ze elders hebben verworven. Het zorgt er ook voor dat op een gemeenteraadsvergadering verschillende meningen en strekkingen aan bod komen. Het is uit die botsende meningen dat goede ideeën ontstaan waaruit beleid kan voortkomen. Het zijn vaak ook die mensen die binnen hun partij (mee) instaan voor het schrijven van een lokaal verkiezingsprogramma. Samen denken ze na en debatteren ze over de toekomst van de gemeente.

Eenmaal verkozen tracht men dat programma waar te maken. Daarbij zoekt de coalitie doorgaans naar een evenwicht tussen verschillende beleidsopties en thema's. Dit beleid wordt vervolgens financieel afgewogen, onderbouwd, verantwoord en opgevolgd door middel van de decretaal opgelegde Beleids- en Beheerscyclus (BBC). Op die manier tracht de gemeenteraad een beleid te voeren in functie van het algemeen belang en de langere termijn, en dit rekening houdend met de verschillende voorkeuren die leven in de gemeente. Dit pluralistisch en holistisch perspectief op lange termijn vormt voor een groot stuk de meerwaarde van onze Vlaamse gemeenteraden.

Tot slot, de gemeenteraden staan dicht bij de burger. Ze vergaderen openbaar, de lokale pers is vaak aanwezig en doordat ze bevolkt worden door mannen en vrouwen uit de lokale gemeenschap is de link tussen burger en bestuur heel kort. Nagenoeg iedereen kent wel minstens één iemand die in een gemeenteraad zetelt, of heeft minstens de mogelijkheid om een gemeenteraadslid te contacteren mocht dat nodig zijn. Raadsleden hechten trouwens zelf ook het meeste belang aan hun vertegenwoordigende rol. Ze zijn zich doorgaans goed bewust van die korte link, al is het maar omdat ze zich na zes jaar opnieuw aan het oordeel van de kiezer zullen moeten onderwerpen indien ze hun mandaat willen verderzetten. Sociale media zijn een nieuw instrument dat veelvuldig door lokale mandatarissen wordt ingezet in die optiek.

Toch slagen raadsleden er in de praktijk vaak niet in om hun kerntaken te vervullen. Ergens onderweg lijkt het representatieve systeem namelijk te zijn vastgelopen. Intern wordt de raad overvleugeld door het College van Burgemeester en Schepenen, het uitvoerend orgaan dat in samenspel met de al evenzeer geprofessionaliseerde administratie de lakens naar zich toetrekt. Het partijpolitieke spel in de raad zorgt er bovendien vaak voor dat raadsleden van de oppositie het pleit bij voorbaat verliezen. Raadsleden uit de meerderheid zitten niet zelden in het keurslijf van hun fractie. Ook burgers lijken afgeschrikt of ontstemd door de verregaande politisering van de raad – getuige de vele burgerinitiatieven en –bewegingen die opgang maken in de aanloop naar 14/10, of de moeilijkheden die partijen ondervinden om hun kieslijsten samen te stellen. Burgers verwachten overigens steeds meer van hun bestuur of trachten zelf het heft in handen te nemen. De complexiteit van het moderne bestuur maakt het voor lekenbestuurders daarenboven niet eenvoudig om dossiers te behappen. Daarbij komt nog de vaststelling dat steeds meer gemeentetaken worden overgedragen naar de zogeheten gemeentesatellieten (bv intercommunales, verzelfstandigde agentschappen, etc). Recente

schandalen in deze satellieten voedden het beeld van (lokale) politici als *graaiers* en *postjespakkers* en ondergroeven zo de legitimiteit van het indirecte representatieve systeem nog verder.

De gemeenteraad als forum en facilitator van directe participatie: onbekend maakt onbemind?

De gemeenteraad is echter meer dan een indirect, systemisch kanaal voor burgerparticipatie. Ook als forum van directe participatie kan de raad een rol spelen. Het decreet lokaal bestuur bepaalt immers dat de gemeenteraad een beleid moet voeren op het vlak van de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of doelgroepen (Art. 304). Het decreet bevat meerdere instrumenten die de gemeenteraad in die optiek kan gebruiken om burgers direct te betrekken bij het lokaal beleid. Zo is er een regeling die burgers in staat stelt om voorstellen of vragen op de gemeenteraad te laten behandelen. Daarnaast hebben burgers het recht een verzoekschrift in te dienen bij de gemeentelijke organen, kan de gemeenteraad adviesraden in het leven roepen om op regelmatige en systematische wijze advies te verlenen aan het gemeentebestuur en kan de gemeenteraad andere initiatieven nemen om burgerparticipatie te organiseren. De gemeenteraden hebben zelf een zekere vrijheid om dit in hun huishoudelijk reglement te regelen. Bepaalde gemeenteraden werken ook met een vragenuurtje voor aanvang van de vergadering. De praktijk wijst echter uit dat het bestaan van dit decretaal kader geen voldoende garantie is op een intensief of goed gebruik ervan. Zowel de gemeenteraden zelf als de betrokken burgers dragen hierin een zekere verantwoordelijkheid. De burgers moeten die instrumenten vooreerst al kennen en vervolgens op een verstandige manier gebruiken. Gemeenteraadsleden moeten de vragen die ze krijgen ernstig nemen en er trachten een maatschappelijk relevant antwoord op te geven, steeds rekening houdend met het algemeen belang. Dat is niet altijd eenvoudig en vraagt van raadsleden enige politieke moed.

De gemeenteraad kan ten tweede ook een belangrijke rol spelen als facilitator van directe burgerparticipatie. Het college kan, onder voorwaarden bepaald door de raad, beslissen om het beheer van bepaalde gemeentebudgetten over te dragen naar burgercomités. Ook kan de gemeenteraad beslissen om een gemeentelijke volksraadpleging te organiseren over een bepaald thema van lokaal belang. Tot slot verplicht het decreet lokaal bestuur de gemeenteraad om een systeem van klachtenbehandeling voor de burger op poten te zetten. Uit onderzoek bij raadsleden uit de vorige legislatuur bleek echter dat zij vooralsnog veeleer koele minnaars zijn van vormen van directe participatie (Verhelst, 2013). Slechts 4 op 10 was bijvoorbeeld echt voorstander van het principe van directe burgerparticipatie. Wanneer werd gepolst naar de steun voor specifieke participatievormen, kregen consultatieve varianten bovendien duidelijk de voorkeur op codecisie-instrumenten. Een reden voor deze terughoudendheid vinden we wellicht in de moeilijkheden die raadsleden ondervinden om hun indirecte rol als volksvertegenwoordiger te vervullen. Burgerparticipatie kan de resterende invloed en beleidsbepalende functie van de raad namelijk verder van buitenaf ondergraven.

Naar een hybride democratie met de raad als spil voor indirecte en directe burgerparticipatie?

Politiciologen bestempelen onze moderne lokale democratie als een hybride democratie, waarin de representatieve variant en nieuwe vormen van directe participatie hand in hand gaan (De Rynck, 2002). Volgens ons heeft de raad daarin een rol te spelen als spil voor indirecte en directe burgerparticipatie. Daarvoor moeten echter een aantal stappen worden gezet, en dit zowel door raadsleden, burgers én de overheid.

Laten we hierbij even *out-of-the-box* denken en bij die laatste beginnen. Zowel de huidige als de vorige Vlaamse Regering erkende het disfunctioneren van de gemeenteraad expliciet in haar beleidsplannen. Als oplossing werd onder meer een aparte voorzitter voor de raad mogelijk gemaakt en een bijzondere gemeenteraadscommissie voorgeschreven die toezicht houdt op de gemeentelijke satellieten. Wij suggereren drie oplossingen die de raad verder kan emanciperen in zijn hoedanigheid van indirect kanaal van burgerparticipatie.

Ten eerste, investeer in een beter statuut, structurele opleiding en meer ondersteuning voor de raadsleden – en dit alles zonder te raken aan het principe van het lekenbestuur. Het statuut zou bijvoorbeeld enkele vaste verlofdagen per maand inhouden zodat vergaderingen van de raad, fractie of commissie niet meer tot de late uurtjes na de reguliere werkdag hoeven plaats te vinden. In grote steden, waar de werklast en complexiteit van het bestuur substantieel zijn, zouden raadsleden hun mandaat bovendien parttime moeten kunnen uitoefenen. Dit wordt dan gekoppeld aan een stelsel van verlof, pensioen, sociale zekerheid en een *all-in* vergoeding die alle activiteiten als raadslid dekt. Structurele opleidingen kunnen worden aangeboden door de VVSG, de belangenvereniging van de Vlaamse lokale besturen, en de Vlaamse overheid. En waarom niet overwegen om het voortaan met een schepen minder te doen, en de vrijgekomen middelen vervolgens te investeren in de ambtelijke ondersteuning van de raad?

Ten tweede, optimaliseer de organisatie van de raad. Het is bijvoorbeeld vreemd dat de burgemeester (of een schepen) de raad nog steeds *kan* voorzitten, en zodoende de debatten en controlerende rol van de raad aanstuurt. Een aparte voorzitter kan de raad bovendien een eigen gezicht geven naar de buitenwereld toe. Een elektronische en geheime stemprocedure zou de individuele stem van de raadsleden verder vergroten en anonieme agendering kan een eerste stap betekenen in het doorbreken van het stereotype spel tussen meerderheid en oppositie. De beleidsbepalende rol van de raad zou dan weer gebaat zijn bij een groot debat over de globale beleidskeuzes bij aanvang van de legislatuur en een jaarlijkse *state of the union* waarbij niet alleen raadsleden maar ook burgers en experts betrokken worden. Kortere, elektronische beleidsdocumenten in een eenvoudige taal zouden er dan weer voor kunnen zorgen dat raadsleden hun controlerende taak makkelijker opnemen. Een betere en systematische commissiewerking is eveneens wenselijk. Dit zou kunnen in de vorm van frequentere, parallelle thematische commissies voorafgaand aan de raad, die op zijn beurt vaker (maar korter) bijeenkomt en debatteert en beslist over dossiers die in de commissies inhoudelijk werden uitgewerkt – de praktijk van de politieke markt uit het Nederlandse Almere kan hier tot voorbeeld strekken.

Tot slot, durf ook voor de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen eens over de grens te kijken. In Nederland werd de raad gedurende decennia geconfronteerd met exact dezelfde problemen. De aanpak was er evenwel ingrijpender. In een poging om een politiek systeem op poten te zetten dat beter tegemoet kwam aan de dagelijkse praktijk in de gemeenten en de raad tegelijk versterkte, werd in 2002 het dualisme ingevoerd. Dit systeem impliceert een duidelijkere taakscheiding tussen college (beleidsuitvoering) en raad (vastleggen van de hoofdlijnen van het beleid en beleidscontrole), alsook het loskoppelen van beide instituties. Uitvoerende mandatarissen stemmen met andere woorden niet meer mee met de raad, vergaderen niet mee met de fracties en kunnen worden weggestemd indien ze het beleid van de raad niet adequaat uitvoeren. De raad wordt er bovendien ondersteund door een eigen griffie en rekenkamer. Een dergelijk systeem lijkt in de Vlaamse context misschien utopisch, maar vergelijkend onderzoek leerde wel dat Nederlandse raadsleden hun invloed alvast groter inschatten dan hun Vlaamse tegenhangers (Verhelst, 2013).

Toch mogen we ook niet alle heil van de decreetgever alleen verwachten. Ook raadsleden en burgers hebben een grote verantwoordelijkheid om te voorkomen dat de lokale democratie verder wordt

vermalen in de mallemolen van de partijpolitiek of verzandt in een schijnspel tussen college en raad. En dan denken we niet alleen aan indirecte participatie *via* de raad, maar ook en vooral aan directe burgerparticipatie *met* de raad. Gemeenteraden doen er goed aan om bij het begin van de volgende legislatuur grondig na te denken over waar ze naartoe willen met hun participatief verhaal binnen de stad of de gemeente. Dit zou onderdeel moeten zijn van een breed debat over de manier waarop men de komende zes jaar met de bevolking wil omgaan. Dit kan bovendien bijzonder ruim worden ingevuld. Het kan gaan van het live streamen van de gemeenteraadsvergaderingen tot frequente debat- en inspraakmomenten met de bevolking. Raadsleden kunnen daarbij een rol opnemen als begeleiders van burgerparticipatie. Ze kunnen de tolk zijn van wat er leeft binnen hun buurt of vereniging. Zolang ze daarbij maar niet vergeten dat ze verkozen zijn om het algemeen belang te dienen. Wie een draagvlak wil voor zijn beleid, heeft de bevolking maar beter aan zijn zijde. Voor burgers wacht daarbij de uitdagende taak om niet enkel participatie-initiatieven te ontwikkelen langsheen de raad, maar om die in tegendeel aansluiting te doen vinden op dit circuit. Zo wordt de lokale democratie tegelijk van binnenuit en van buitenaf verrijkt en worden participatie-initiatieven structureler ingebed in het lokaal beleid. Een hybride democratie combineert met andere woorden het beste van twee werelden – en in beide kan de raad zichzelf als het ware heruitvinden.

Ondanks alle scepsis die er, vaak terecht, heerst over het functioneren van de Vlaamse gemeenteraden, staat de zesjaarlijkse hoogmis van de lokale democratie toch opnieuw voor de deur. Voor verkozenen én burgers kan dit een gelegenheid zijn om de relatie tussen raad en gemeenschap te herijken en de raad zo opnieuw een rol van betekenis te geven in onze lokale democratie. Wie neemt de handschoen op?

Referenties

Denters, B. (2005). Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms. In: Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P. & Pilet, J.B. (Eds.). *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* (Brugge: Vanden Broele), pp. 421-444.

De Rynck, F. (2002). Hybride democratie en het primaat van de politiek. In: Hubeau, B. & Elst, M. (Eds.). *Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie* (Brugge: Die Keure), pp. 339-354.

Verhelst, T. (2013). *Foundation or Fragment of Local Democracy? Analyzing the Role and Position of Local Councillors in Belgium*. Universiteit Gent, doctoraatsverhandeling.